

ANALISIS EKONOMI TERHADAP HUKUM DALAM PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA KORUPSI

Oleh :

Yati Nurhayati

Abstrak

Masalah korupsi mempunyai banyak segi. Korupsi bisa dipandang dari segi Kriminologi, kebudayaan, politik, ekonomi, filsafat, dalam penulisan ini korupsi akan ditinjau dari segi ekonomi dan keadilan oleh karena itu tinjauannya akan berkisar terutama pada peraturan-peraturan yang menyangkut tindak pidana korupsi. Pembuatan peraturan-peraturan itu merupakan sebagian dari usaha dalam politik kriminal. Pemberian sanksi pidana terhadap perbuatan yang tidak dikehendaki oleh pembentuk undang-undang dimaksud untuk mencegah dilakukannya perbuatan atau apabila perbuatan yang dimaksud itu toh tetap dilakukan, maka pidana yang dikenakan kepada si pembuat berdasarkan peraturan itu merupakan imbalannya.

Kata Kunci : *Korupsi, Ekonomi.*

PENDAHULUAN

Dalam upaya penyelenggaraan Pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) sesuai dengan tuntutan hati nurani rakyat yang mengendaki adanya Penyelenggara Negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab sehingga praktek-praktek usaha yang lebih menguntungkan oleh seseorang atau sekelompok tertentu yang menyuburkan KKN dapat dihindarkan. Pemerintah sesuai dengan amanat TAP MPR RI No.XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan

Nepotisme, pada tanggal 16 Agustus 1999 telah mengundangkan Undang-undang No.31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TPK) dan berbagai peraturan pelaksanaannya. Undang-undang No.31 Tahun 1999 dimaksudkan untuk menggantikan Undang-undang No.3 Tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang diharapkan mampu memenuhi dan mengantisipasi perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dalam rangka mencegah dan memberantas secara efektif setiap bentuk TPK yang sangat merugikan Keuangan Negara.

Namun dalam pelaksanaannya, Undang-undang No. 31 Tahun 1999

banyak menimbulkan kontroversi. Oleh karena itu, dalam upaya untuk mewujudkan penegakkan supremasi hukum dan mengakhiri kontroversi serta memenuhi tuntutan masyarakat untuk segera menuntaskan kasus-kasus korupsi di Indonesia. Disamping itu dalam menghadapi canggihnya modus operandi perbuatan tindak pidana korupsi, karena orang-orang berpendidikan dan mempunyai kekuasaan (power), maka Pemerintah pada tanggal 21 Mei 2001 telah mengajukan suatu Rancangan Undang-undang (RUU) tentang perubahan atas Undang-undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan TPK. Setelah melalui suatu proses pembahasan di DPR, maka pada tanggal 21 November 2001 Pemerintah dengan persetujuan DPR-RI telah mengesahkan RUU tersebut menjadi Undang-undang No. 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-undang No.31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan TPK, membawa suatu perubahan yang diharapkan dapat memberikan kepastian hukum, menghilangkan keragaman penafsiran/interpretasi dan

perlakuan adil dalam memberantas TPK.

Korupsi menurut Undang-undang No. 31 Tahun 1999 disebutkan sebagai jenis tindak pidana yang sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional juga menghambat pertumbuhan serta kelangsungan pembangunan nasional yang menuntut efisiensi tinggi ;

Dalam rangka mencapai tujuan yang lebih efektif untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi. Undang-undang No.31 Tahun 1999 memuat ketentuan pidana yang berbeda dengan Undang-undang yang mengatur masalah korupsi sebelumnya (Undang-undang No.3 Tahun 1971), yaitu menentukan ancaman pidana minimum khusus, pidana denda yang lebih tinggi dan ancaman pidana mati yang merupakan pemberatan pidana (Vide penjelasan umum UU No. 31 Tahun 1999) ;

Dalam perumusan ancaman pidana dalam ketentuan Undang-undang No. 31 Tahun 1999 dianut sistem pidana minimal khusus dalam bentuk pidana penjara/denda minimal khusus yakni dianut dalam Pasal 2 dan

Pasal 3, sedangkan dalam Undang-undang No. 20 Tahun 2001 sistem pidana penjara/denda minimal khusus ini dianut dalam Pasal 5 s/d Pasal 12, Pasal 12 B angka 2, dan Pasal 21 s/d Pasal 24 ;

Selain sistem pidana minimal khusus, dalam Undang-undang No.31 Tahun 1999 jo. Undang-undang No.20 Tahun 2001, juga diatur sistem pemberian pidana penjara/denda maksimal yakni dalam ketentuan Pasal 13 Undang-undang No.31 Tahun 1999 dan Pasal 12 A angka (2) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001. Dengan demikian sistem ancaman pidana yang dianut oleh kedua Undang-undang tersebut adalah sistem maksimal dan minimal khusus (sistem campuran) ;

Selain dibekali ancaman pidana pokok penjara dan denda dengan minimal khusus dan maksimal, Undang-undang No.31 Tahun 1999 juga dibekali dengan pidana tambahan, hal ini seperti yang diatur dalam Pasal 17 Jo. Pasal 18 Undang-undang No.31 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa selain dapat dijatuhi pidana pokok terdakwa dalam perkara korupsi dapat dijatuhi pidana tambahan, salah satu

bentuknya adalah pembayaran uang pengganti. Pidana pembayaran uang pengganti merupakan konsekuensi dari akibat tindak pidana korupsi yang “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”, sehingga untuk mengembalikan kerugian tersebut diperlukan sarana yuridis yakni dalam bentuk pembayaran uang pengganti ;

Didalam Penjelasan Pasal 2 ayat (1) menerangkan sebagai berikut :

“Dalam ketentuan ini kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil yaitu adanya tindak pidana korupsi, cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat”.¹

Dengan dirumuskannya tindak pidana korupsi seperti tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) UU No.31 Tahun 1999 sebagai delik formil, maka adanya kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak harus sudah terjadi, karena yang

¹ Dikutip dari UU No.31 Tahun 1999 dalam Buku Kapita Selekta Tindak Pidana Korupsi, Mahkamah Agung RI, 2007, Jakarta, hal 181.

dimaksud dengan delik formil adalah delik yang dianggap telah selesai dengan dilakukannya tindakan yang dilarang dan diancam dengan hukuman oleh Undang-undang ;² menjadi pertanyaan besar adalah bagaimanakah analisis ekonomi terhadap hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana korupsi ?

PEMBAHASAN

Tindak pidana atau *strafbaar feit* merupakan suatu perbuatan yang mengandung unsur 'perbuatan atau tindakan yang dapat dipidanakan' dan unsur 'pertanggungjawaban pidana kepada pelakunya'. Sehingga dalam syarat hukuman pidana terhadap seseorang secara ringkas dapat dikatakan bahwa tidak akan ada hukuman pidana terhadap seseorang tanpa adanya hal-hal yang secara jelas dapat dianggap memenuhi syarat atas kedua unsur itu.³

². P.A.F. Lamintang, Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia, Sinar Baru, Bandung, 1984 hal. 202.

³ Indrianto Seno Aji, *Antar Penegak Hukum dan Korupsi Sistematis Sebagai Kendala Penegak Hukum Di Indonesia*, UI, FEMM, Jakarta. 2007, hal 1

Berkaitan dalam asas hukum pidana yaitu '*Geen straf zonder schuld, actus non facit reum nisi mens sit rea*', bahwa 'tidak dipidana jika tidak ada kesalahan', maka pengertian 'tindak pidana' itu terpisah dengan yang dimaksud 'pertanggungjawaban tindak pidana'. Tindak pidana hanyalah menunjuk kepada dilarang dan diancamnya perbuatan itu dengan suatu pidana, kemudian apakah orang yang melakukan perbuatan itu juga dijatuhi pidana sebagaimana telah diancamkan akan sangat tergantung pada soal apakah dalam melakukan perbuatannya itu si pelaku juga mempunyai kesalahan.⁴

Sedangkan sebagai dasar pertanggungjawaban adalah kesalahan yang terdapat pada jiwa pelaku dalam hubungannya dengan kelakuannya yang dapat dipidana serta berdasarkan kejiwaannya itu pelaku dapat dicela karena kelakuannya itu. Dengan kata lain, hanya dengan hubungan batin inilah maka perbuatan yang dilarang itu dapat dipertanggungjawabkan pada si pelaku.

Dalam kebanyakan rumusan tindak pidana, unsur kesengajaan atau

⁴ *Ibid*

yang disebut dengan opzet merupakan salah satu unsur yang terpenting. Dalam kaitannya dengan unsur kesengajaan ini, maka apabila didalam suatu rumusan tindak pidana terdapat perbuatan dengan sengaja atau biasa disebut dengan opzettelijk, maka unsur dengan sengaja ini menguasai atau meliputi semua unsur lain yang ditempatkan dibelakangnya dan harus dibuktikan.

Sengaja berarti juga adanya 'kehendak yang disadari yang ditujukan untuk melakukan kejahatan tertentu'. Maka berkaitan dengan pembuktian bahwa perbuatan yang dilakukannya itu dilakukan dengan sengaja, terkandung pengertian 'menghendaki dan mengetahui' atau biasa disebut dengan '*willens en wetens*'. Yang dimaksudkan disini adalah seseorang yang melakukan suatu perbuatan dengan sengaja itu haruslah memenuhi rumusan *willens* atau haruslah 'menghendaki apa yang ia perbuat' dan memenuhi unsur *wettens* atau haruslah 'mengetahui akibat dari apa yang ia perbuat'.⁵

Jika unsur 'kehendak' atau 'menghendaki dan mengetahui' dalam kaitannya dengan unsur 'kesengajaan' tidak dapat dibuktikan dengan jelas secara materiil -karena memang maksud dan kehendak seseorang itu sulit untuk dibuktikan secara materiil- maka pembuktian 'adanya unsur kesengajaan dalam pelaku melakukan tindakan melanggar hukum sehingga perbuatannya itu dapat dipertanggungjawabkan kepada si pelaku' seringkali hanya dikaitkan dengan 'keadaan serta tindakan si pelaku pada waktu ia melakukan perbuatan melanggar hukum' yang dituduhkan kepadanya tersebut.

Disamping unsur kesengajaan diatas ada pula yang disebut sebagai unsure 'kelalaian' atau 'kelapaan' atau 'culpa' yang dalam doktrin hukum pidana disebut sebagai 'kealpaan yang tidak disadari' atau '*onbewuste schuld*' dan 'kealpaan disadari' atau '*bewuste schuld*'. Dimana dalam unsur ini faktor terpentingnya adalah pelaku dapat 'menduga terjadinya' akibat dari

⁵Indrianto Seno Aji
Perkembangan Kejahatan Kearah

Extra Ordinary Economi Crime,
Jakarta, 2003, hal 12

perbuatannya itu atau pelaku 'kurang berhati-hati'.⁶

Hal lain yang berkait dengan peniadaan pidana karena dalam melaksanakan suatu ketentuan atau peraturan ini juga termasuk didalamnya karena menjalankan 'perintah jabatan'. Dalam hal menjalankan perintah jabatan ini yang dimaksudkan ada dua jenis. Pertama, sebagai dasar alasan pembeda yaitu karena seseorang yang menjalankan perintah jabatan yang diberikan oleh penguasa yang berwenang. Kedua, sebagai dasar alasan pemaaf yaitu seseorang yang menjalankan perintah jabatan tanpa wewenang akan tetapi pelakunya itu dengan itikad baik mengira bahwa perintah itu diberikan dengan wewenang dan dalam pelaksanaannya termasuk dalam lingkungan pekerjaannya.

Berkait dengan peniadaan pidana karena 'melaksanakan ketentuan atau peraturan' dan karena 'perintah jabatan' itu, secara ringkas dapat dikatakan bahwa harus terdapat dua unsur yang harus terpenuhi untuk tidak dipidana, yaitu syarat obyektif dan syarat subyektif. Pertama, syarat

subyektif dimana seseorang itu harus dengan itikad baik yang memandang bahwa perintah itu datang dari yang berwenang. Kedua, syarat obyektif dimana seseorang yang melaksanakan perintah itu harus terletak dalam ruang lingkup pelaku sebagai bawahan.

Jika kedua syarat itu terpenuhi maka hal yang demikian itu tidak menghapuskan unsur tindak pidananya tetapi dapat dijadikan sebagai dasar alasan pembeda dan alasan pemaaf untuk tidak menerima dan memikul pertanggungjawaban pidana atas perbuatannya itu.

Dalam UU No 31 Tahun 1999 jo. UU No 20 Tahun 2001, bentuk perbuatan 'Korup' atau korupsi dikelompokkan menjadi 7 bagian, yaitu:

1. Kerugian Keuangan Negara
2. Suap-menyuap
3. Penggelapan dalam jabatan
4. Pemerasan
5. Perbuatan curang
6. Benturan kepentingan dalam pengadaan
7. Gratifikasi.

Peranan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam kasus tersebut sangat besar. Kasus ini sangat sulit

⁶ *Ibid*

terungkap ke permukaan jika BPK tidak menemukan kerugian negara dalam realisasi bantuan dana parpol. Anehnya, BPK tidak menemukan unsur pidana dalam pemeriksaannya. Justru, Kejari Surabaya yang begitu cepat menemukan unsur pidana dalam kasus tersebut. Padahal ruang lingkup pemeriksaan BPK sangat luas, bebas, dan mandiri dibandingkan dengan ruang lingkup pemeriksaan penyidik kejaksaan.

Selain itu, undang-undang pemeriksaan pengelolaan keuangan negara/daerah telah memerintahkan kepada BPK, jika dalam pemeriksaannya ditemukan unsur pidana maka kewajiban BPK untuk melaporkan unsur pidana dan kerugian negara tersebut kepada instansi yang berwenang untuk dilakukan penyidikan. Dan laporan ini, menurut pasal 8 ayat (4) UU No 15/2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, merupakan dasar penyidikan bagi pejabat penyidik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (KUHP).

Jika uang banpol merupakan uang hasil kejahatan dan menjadi barang bukti maka seharusnya parpol

ikut menjadi tersangka karena menerima dan menggunakan uang hasil kejahatan bisa memenuhi unsur "...memperkaya diri sendiri atau orang lain", sebagaimana yang ada dalam rumusan delik korupsi pasal 2 ayat (1) UU No 31/1999 jo UU No 20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (PTPK). Sebagai perbandingan adalah kasus Bulog.

Menurut Bambang Purnomo adanya pembuktian khusus yang berlainan dengan perkara pidana biasa berhubung sangat sulitnya pembuktian perkara korupsi, dimana pembuat delik korupsi mempunyai kecakapan atau pengalaman dalam suatu pekerjaan tertentu yang memberikan kesempatan korupsi⁷

Menurut ketentuan-ketentuan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa hak-hak seorang terdakwa berdasarkan azas praduga tak bersalah terasa agak dikurangi. Alasan yang dipergunakan oleh pembentuk

⁷ Bambang Purnomo, SH. *Orientasi Hukum Acara Pidana Indonesia*. Amarta Buku. Yogyakarta. 1984, hal 67

Undang-Undang adalah karena sulitnya pembuktian perkara korupsi dan bahaya yang diakibatkan oleh perbuatan korupsi tersebut.

Salah satu ketentuan yang sangat menyimpang dari azas praduga tak bersalah adalah ketentuan mengenai pembagian beban pembuktian. Terdakwa diperkenankan oleh hakim untuk membuktikan bahwa ia tidak bersalah melakukan tindak pidana korupsi, tanpa mengurangi kewajiban Penuntut Umum untuk tetap membuktikan kesalahan terdakwa.

Menurut Bambang Purnomo ketentuan seperti tersebut diatas memberikan gambaran watak hukum yang mengandung isi kontradiktif sekaligus menjamin dua macam kepentingan yang saling berhadapan, yaitu disatu pihak terdakwa telah dapat membuktikan menurut Undang-Undang bahwa ia tidak bersalah melakukan tindak pidana korupsi di lain pihak Penuntut Umum tetap mempunyai kewajiban untuk membuktikan kesalahan terdakwa⁸

Lemahnya integritas dan profesionalisme aparat penegak

hukum di Indonesia juga menjadi hambatan dalam mengikis habis tindak pidana korupsi. Maraknya praktek mafia peradilan makin mempersulit pemberantasan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Selain itu, tindak pidana korupsi sulit diungkap karena para pelakunya menggunakan peralatan yang canggih serta biasanya dilakukan oleh lebih dari satu orang dalam keadaan yang terselubung dan terorganisir. Oleh karena itu kejahatan ini sering disebut *white collar crime* atau kejahatan kerah putih. Lambannya penyelesaian kasus korupsi dan maraknya praktek kejahatan peradilan atau populer dengan sebutan mafia peradilan dalam mengungkap perkara korupsi menjadi penghambat bagi tegaknya supremasi hukum dan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Salah satu faktor penyebab banyaknya kasus yang belum terselesaikan dan minimnya keuangan negara yang dapat dikembalikan sebagai akibat dari perbuatan korupsi juga disebabkan oleh hilangnya sejumlah barang bukti oleh tersangka pelaku tindak pidana korupsi. Pola perilaku korupsi selalu mengalami

⁸ *Ibid*, hal 73

perkembangan dan peningkatan, sementara tingkat kemampuan dan keahlian aparat hukum cenderung bersifat tetap dan statis karena minimnya penyegaran kemampuan dan keahlian pihak yang berwenang melalui pendidikan formal ke jenjang yang lebih tinggi dan pelatihan-pelatihan yang memiliki relevansi dengan penegakan hukum khususnya pelatihan tentang penanganan masalah korupsi.

Seringkali seseorang yang dianggap telah melakukan tindak pidana korupsi dapat lolos dari penegakan hukum. Pola perilaku kejahatan korupsi termasuk golongan kejahatan yang pengembangannya mempunyai potensi tinggi untuk sulit dijangkau rumusan hukum kejahatan dan pertumbuhannya meningkatkan kemungkinan pola kejahatan dan pertumbuhannya meningkatkan pola kejahatan semakin nisbi, sehingga hukum pidana harus dikembangkan dan dibentuk secara khusus untuk menghadapi kejahatan korupsi. Pentingnya membangun kembali integritas dan profesionalitas aparat penegak hukum merupakan pekerjaan rumah bagi pemerintah yang tidak

dapat ditawarkan jika ingin memberantas korupsi secara efektif dan bebas dari praktek-praktek mafia peradilan. Kesatuan peran dan misi dalam menegakkan supremasi hukum dari aparat penegak hukum seperti hakim, kepolisian, kejaksaan dan rumah tahanan (*Integrated Criminal Justice System*) dituntut selalu menjunjung nilai-nilai kebenaran dan keadilan dalam menjalankan peran masing-masing. Penegakan hukum secara obyektif dan memperlakukan setiap orang secara sama kedudukannya di mata hukum (*Equality Before The Law*) merupakan sikap profesional yang harus dijunjung tinggi oleh aparat penegak hukum. Melihat negara kita yang mengalami kerugian yang sangat besar akibat tindak pidana korupsi, dan meskipun pelaku-pelakunya telah diperkarakan dipersidangan tetap saja kerugian negara jauh dari kata tertutupi. Sedangkan dampak negatif dari korupsi itu sendiri sangat besar dimana disini negara menjadi korbannya sehingga pembangunan bangsa pun menjadi terhambat, dan hal itu pun akan dirasakan oleh rakyat

baik secara langsung maupun tidak langsung.

Dalam UU PTPK, siapa pun yang melakukan perbuatan menghalang-halangi proses pemeriksaan kasus tindak pidana korupsi akan dapat dikenai ancaman pidana. Salah satu bentuk perbuatan yang dapat diancam pidana adalah tidak menyerahkan uang hasil kejahatan yang merupakan barang bukti dalam tindak pidana korupsi. Jadi, mau tidak mau, uang hasil kejahatan harus dikembalikan sebagai barang bukti. Persoalannya, uang yang dikembalikan dalam kasus tindak pidana korupsi tidak menghapuskan pidananya atau diancam pidana suatu perbuatan. Hal ini secara tegas disebutkan dalam pasal 4 UU PTPK.

Dari perspektif kebijakan formatif maka hukum positif telah memberikan jalan bagaimana para terdakwa tindak pidana korupsi dapat melakukan pembelaan dirinya di depan persidangan. Ketentuan UU 20/2001 tentang Perubahan atas UU 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memberikan kemungkinan, baik penuntut umum maupun terdakwa, saling melakukan

pembalikan beban pembuktian yang menurut terminologi masyarakat dikenal sebagai pembuktian terbalik di mana sebenarnya terminologi tersebut kurang tepat.

Pada Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 dikenal adanya pembalikan beban pembuktian yang bersifat absolut untuk delik gratification yang berhubungan dengan suap di atas nominal sepuluh juta rupiah dan merupakan adopsi certain cases dari rumpun Anglo-Saxon, dan perampasan harta benda hasil korupsi yang belum didakwakan. Dari dimensi ini, maka undang-undang memberikan pembalikan beban pembuktian secara absolut kepada terdakwa membuktikan dirinya tidak bersalah melakukan tindak pidana korupsi walaupun aspek ini bukan membebaskan penuntut umum untuk harus membuktikan dakwaannya. Sedangkan di sisi lainnya, apabila terdakwa "merasa" dirinya tidak bersalah melakukan tindak pidana korupsi, maka dimungkinkan pula melakukan pembalikan beban pembuktian secara terbatas dan berimbang, sebagaimana ketentuan Pasal 37 UU 20/2001 yang

menyatakan, "terdakwa mempunyai hak untuk membuktikan bahwa ia tidak melakukan tindak pidana korupsi", kemudian "dalam hal terdakwa dapat membuktikan bahwa ia tidak melakukan tindak pidana korupsi, maka pembuktian tersebut dipergunakan oleh pengadilan sebagai dasar untuk menyatakan bahwa dakwaan tidak terbukti". Akan tetapi, ternyata para pelaku tindak pidana korupsi di Indonesia tidak pernah mempergunakan hak yang diberikan undang-undang untuk melakukan pembuktian dengan beban pembuktian tentang ketidakbersalahannya melakukan tindak pidana korupsi.

Tahun 2005 yang baru saja kita lalui sepertinya pantas dinobatkan sebagai tahun korupsi. Namun -tanpa bermaksud mengecilkan arti capaian yang telah diraih oleh para aparat penegak hukum selama setahun ini- dalam hal ini bukan prestasi yang menjadi ukuran karena kalau kita bicara soal prestasi maka otomatis kita harus juga bicara soal parameter-parameter yang mungkin akan sangat subjektif.

Terlepas dari 'kepopulerannya' dalam beberapa

tahun terakhir, isu korupsi ternyata masih menyisakan sejumlah persoalan yang perlu segera dicari jawabannya. Salah satunya adalah terkait pidana uang pengganti sebagai salah satu bentuk penghukuman terhadap para koruptor.

Konsep pidana uang pengganti menurut ahli hukum pidana Prof. Romli Atmasasmita dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa koruptor harus diancam dengan sanksi pidana seberat mungkin agar mereka jera. Menilik sistem pemidanaan yang dianut UU korupsi, baik yang lama maupun yang baru, setiap orang memang sudah sepatutnya takut untuk melakukan korupsi.

Bagaimana tidak, begitu seseorang masuk dalam dakwaan korupsi maka mau tidak mau ia harus berhadapan dengan sanksi pidana yang berlapis-lapis. Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor), misalnya, selain pidana pokok berupa pidana penjara dan denda, juga mengancam terdakwa korupsi dengan pidana tambahan. Pasal 34 huruf c menyebutkan salah satu bentuk pidana tambahan tersebut adalah berupa uang

pengganti. Konsep yang kurang lebih sama dengan sedikit modifikasi dianut oleh UU penggantinya yakni UU No. 31 Tahun 1999 yang kemudian direvisi lagi menjadi UU No. 20 Tahun 2001.

Pertimbangan lain yang melatarbelakangi munculnya konsep pidana uang pengganti adalah dalam rangka mengembalikan uang negara yang melayang akibat suatu tipikor. Pemikiran ini sejalan dengan definisi tipikor. Menurut UU, salah satu unsur tipikor adalah adanya tindakan yang 'merugikan keuangan negara'. Dengan adanya unsur ini, maka setiap terjadi suatu tipikor pasti akan menimbulkan kerugian pada keuangan negara.

Oleh karena itu, adalah suatu hal yang wajar apabila pemerintah

kemudian menerapkan sebuah kebijakan -dalam hal ini tertuang dalam produk perundang-undangan- dalam mengupayakan kembalinya uang negara yang hilang akibat tipikor.

Kalau dilihat dari jumlahnya, jumlah dana yang diharapkan dapat diperoleh dari penerapan pidana uang pengganti memang tidak sedikit. Sebagai gambaran, menurut data Kejaksaan RI saja, ada sekitar Rp 5,317 triliun tersebar di 18 kejaksaan tinggi di Indonesia meliputi 227 putusan perkara, yang belum dieksekusi oleh Kejaksaan (per September 2005).

Uang Pengganti

Sisa Belum tertagih tahun 2004	Rp. 2. 889.892.947.825
Masuk hingga April 2005	<u>Rp. 4.320.383.763</u>
Jumlah	Rp. 2. 894.213.331.588
Dieksekusi	Rp. 500.000.000
Sisa	Rp. 2. 893.713.331.588

A. Tambahan

Akurasi data s/d tahun 2005 (untuk uang pengganti) sebesar Rp. 5, 317 Triliun

Sumber: Laporan Rapat Kerja DPR RI dengan Jaksa Agung RI , 1 September 2005

Masalah Besaran uang pengganti

Kontras dengan beban 'mulia' yang diembannya, pengaturan mengenai pidana uang pengganti ternyata justru tidak jelas. UU No. 3 Tahun 1971, praktis hanya mengatur mengenai uang pengganti dalam satu pasal yakni Pasal 34 huruf c. Kondisi yang sama juga tergambar pada UU penggantian, UU No. 31 Tahun 1999 serta perubahannya UU No. 20 Tahun 2001.

Minimnya pengaturan mengenai uang pengganti pada akhirnya memunculkan sejumlah persoalan dalam penerapannya. Salah satunya adalah dalam hal menentukan berapa jumlah pidana uang pengganti yang dapat dikenakan kepada terdakwa.

Pasal 34 huruf c UU No. 3/1971 hanya menetapkan besarnya uang pengganti adalah sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari korupsi. Rumusan yang sama persis juga terdapat dalam Pasal 18 UU No. 31/1999. Dari rumusan yang 'sangat' sederhana tersebut, maka dapat ditafsirkan besarnya uang pengganti dapat dihitung berdasarkan nilai harta si

terdakwa yang diperoleh dari tipikor yang didakwakan.

Artinya untuk menentukan besarnya uang pengganti, pertamanya hakim harus secara cermat memilah-milah bagian mana dari keseluruhan harta terdakwa yang berasal dari tipikor yang dilakukannya dan mana yang bukan. Setelah dilakukan pemilahan, hakim kemudian baru dapat melakukan perhitungan berapa besaran uang pengganti yang akan dibebankan.

Pada prakteknya, dengan konsep ini hakim pasti akan menemui kesulitan dalam menentukan besaran uang pengganti. Pertama, hakim akan sulit memilah-milah mana aset yang berasal tipikor dan mana yang bukan karena pada perkembangannya kompleksitas suatu tipikor semakin meningkat. Selain itu, untuk melakukan hal ini jelas butuh keahlian khusus serta data dan informasi yang lengkap. Belum lagi kalau kita bicara soal waktu yang tentunya tidak sebentar, apalagi jika harta yang akan dihitung berada di luar negeri sehingga membutuhkan birokrasi diplomatik yang pasti sangat rumit dan memakan waktu.

Kedua, perhitungan besaran uang pengganti akan sulit dilakukan apabila aset terdakwa yang akan dinilai ternyata telah dikonversi dalam bentuk aset yang berdasarkan sifatnya mempunyai nilai yang fluktuatif, seperti aset properti. Sebagai contoh, misalnya si X memperoleh Rp 1 miliar dari hasil tipikor yang dilakukannya dan kemudian dengan keseluruhan uang tersebut ia membeli sebidang tanah.

Mengingat sifat harga tanah yang fluktuatif maka akan sulit untuk menentukan besaran uang pengganti berdasarkan aset si X apabila tanah tersebut setelah periode tertentu harganya berubah. Apabila harganya menjadi turun, negara tentunya akan dirugikan karena target pengembalian keuangan negara tidak terpenuhi. Sebaliknya, apabila harganya naik maka si X dirugikan karena dia harus membayar lebih dari yang nilai yang ia korup.

Pengaturan mengenai besaran uang pengganti dalam UU korupsi yang berlaku saat ini sangat membingungkan. Pasalnya, UU hanya menetapkan besaran uang pengganti adalah sebanyak-banyaknya sama

dengan harta yang diperoleh dari tipikor.

Ide yang digagas oleh Yoseph memang terdengar sangat logis dan sederhana dalam penerapannya. Dengan menetapkan besaran uang pengganti sama dengan jumlah kerugian negara maka sisi positif yang dapat diambil adalah metode ini tidak hanya mengurangi kerepotan hakim untuk memilah dan menghitung aset si terpidana karena besarannya sudah jelas, tetapi juga memudahkan pengembalian keuangan negara yang disebabkan oleh tipikor.

Namun begitu, efektivitas penerapan metode ini tentunya akan sangat bergantung pada perhitungan kerugian negara yang nantinya disertakan dalam surat dakwaan Jaksa Penuntut Umum (JPU). Ketidacermatan dalam perhitungan kerugian negara justru dapat menyebabkan target pengembalian uang negara yang telah dikorup sulit tercapai.

Tidak ada aturan yang secara spesifik mengatur mengenai siapa yang berwenang atau ditugasi untuk menghitung kerugian negara. Namun, menurut penjelasan salah seorang JPU

Baringin Sianturi -yang tengah menangani kasus dugaan korupsi Bank Mandiri- pada prakteknya keputusan mengenai besaran kerugian negara ditentukan oleh JPU.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang secara keahlian sebenarnya memiliki kompetensi –diluar pemeriksaan yang mereka lakukan sendiri- hanya akan melakukan perhitungan kerugian negara apabila bantuannya memang dibutuhkan oleh pihak kejaksaan. Kalaupun BPK atau BPKP melakukan perhitungan, pada akhirnya keputusan akhir tetap berada di tangan JPU.

Salah satu contoh kasus korupsi yang dapat menggambarkan perbedaan perhitungan kerugian negara antara BPK dengan Kejaksaan adalah kasus mantan Bupati Kepulauan Riau (Kepri) Huzrin Hood. Dimana dalam kasus tersebut, jumlah kerugian negara yang ditemukan oleh

BPK adalah sebesar Rp 87,2 miliar, sementara temuan Kejaksaan Tinggi (Kejati) Riau hanya sebesar Rp 4,3 miliar. Tanpa ada alasan yang jelas tentang mengapa perbedaan tersebut terjadi, akhirnya, perhitungan Kejati Riau lah yang dipakai.

Pada prakteknya, penentuan besaran uang pengganti diserahkan sepenuhnya pada penafsiran hakim. Dalam beberapa kasus korupsi, besaran uang pengganti disamakan dengan kerugian negara yang timbul. Sementara, dalam beberapa kasus lainnya, besaran uang pengganti sangat bervariasi walaupun tidak melebihi kerugian negara yang didakwakan. Besaran uang pengganti yang bervariasi dapat disebabkan beberapa faktor seperti hakim memiliki perhitungan tersendiri, sebagian hasil korupsi sudah dikembalikan atau tipikor dilakukan oleh lebih dari satu orang sehingga pidana uang pengganti dibebankan bersama-sama.

Tabel

Pidana Uang Pengganti dalam Beberapa Kasus Korupsi
(berdasarkan putusan *inkracht* dan *in absentia*)

No	Terpidana	Kerugian Negara	Uang Pengganti
1.	Hendra Raharja Korupsi BLBI Bank BHS	Rp305.345.074.000 dan AS\$2.304.809,36	Rp1,9 triliun
2.	Bob Hasan Korupsi Pemotretan dan Pemetaan Hutan lindung	AS\$243 juta	Rp1,9 triliun
3.	Samadikun Hartono Korupsi BLBI Bank Modern	Rp80.742.270.581	Rp169 miliar
4.	Sudjiono Timan Korupsi BPUI	AS\$ 126 juta	Rp369 miliar
5.	David Nusa Widjaja Korupsi BLBI Bank Servitia	Rp1,29 trilun	Rp1,29 triliun
6.	Huzrin Hood Korupsi APBD Kepulauan Riau (Kepri) Tahun 2001 dan 2002	Rp3,4 miliar	Rp3,4 miliar
7.	Bambang Sutrisno dan Adrian Kiki Aryawan Korupsi BLBI Bank Surya.	Rp1, 5 triliun	Rp1,5 triliun
8.	Eddy Tansil korupsi BAPINDO	Rp1,3 triliun	uang pengganti Rp500 miliar dan membayar kerugian negara Rp1,3 triliun
9.	Asriadi, Korupsi di bidang pajak	Rp40 miliar	Rp13 miliar
10.	Iwan Zulkarnaen	Rp40 miliar	Rp27 miliar

	Korupsi di bidang pajak		
--	-------------------------	--	--

Sumber: Data ICW

Penyimpangan keuangan negara atau perekonomian negara yang semakin canggih dan rumit, maka tindak pidana korupsi yang diatur dalam Undang-undang ini dirumuskan sedemikian rupa sehingga meliputi perbuatan-perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi secara melawan hukum.

Dengan rumusan tersebut, pengertian melawan hukum dalam tindak pidana korupsi dapat juga mencakup perbuatan-perbuatan tercela yang menurut perasaan keadilan masyarakat harus dituntut dan dipidana.

Adapun yang dimaksud dengan melawan hukum adalah mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun materiil yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka

perbuatan tersebut dapat dipidana (sesuai dengan Pasal 2 ayat 1).

Tindak pidana korupsi dalam undang-undang ini dirumuskan secara tegas sebagai tindak pidana formil, hal ini sangat penting untuk pembuktian. Dengan rumusan secara formil yang dianut dalam undang-undang ini meskipun hasil korupsi telah dikembalikan kepada negara, pelaku tindak pidana korupsi tetap diajukan ke Pengadilan dan tetap dipidana. (sesuai dengan Pasal 4) Yang berbunyi sebagai berikut :

Pengembalian kerugian negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.

Maksudnya dalam hal pelaku tindak pidana korupsi, memenuhi unsur-unsur pasal dimaksud, maka pengembalian kerugian negara atau perekonomian negara, tidak menghapuskan pidana terhadap pelaku tindak pidana tersebut. Pengembalian kerugian negara atau perekonomian

negara hanya merupakan salah satu faktor yang meringankan pidananya. Dalam Undang-undang ini juga diatur perihal korporasi sebagai subyek tindak pidana korupsi yang dapat dikenakan pidana, hal ini tidak diatur dalam undang-undang tindak pidana korupsi sebelumnya yaitu UU No. 3 Tahun 1971. Undang-undang ini dalam memberantas tindak pidana korupsi memuat ketentuan pidana yang berbeda dengan undang-undang sebelumnya, yaitu menentukan ancaman pidana minimum khusus, pidana denda yang lebih tinggi, dan ancaman pidana mati yang merupakan pemberatan pidana. Selain itu undang-undang ini memuat juga pidana penjara bagi pelaku tindak pidana korupsi yang tidak membayar pidana tambahan berupa uang pengganti kerugian negara (sesuai dengan Pasal 18).

Sedangkan analisis biaya terhadap hasil-hasil yang diperoleh dalam hubungannya dengan tujuan-tujuan yang ingin dicapai harus diperhatikan dalam penanggulangan tindak pidana korupsi artinya apakah hasil yang ingin dicapai memadai dengan biaya yang dikeluarkan, seperti

contoh dalam penyidikan tindak pidana yang dilakukan oleh Kejaksaan Negeri di hampir setiap daerah telah diberikan anggaran dalam DIPA masing masing Kejaksaan Negeri mulai dari penyelidikan sampai pemberkasan penyidikan perkasus tipikor sebesar Rp.10.000.000,- seharusnya dapat diajukan dan dilimpahkan perkara tipikor yang kerugian negaranya senilai lebih dari Rp. 10.000.000,- agar hasil pengembalian aset negara melalui penjatuhan pidana denda dan uang pengganti dapat memadai dengan biaya yang telah dikeluarkan oleh Kejaksaan Negeri melalui anggaran DIPA tersebut. Namun demikian dalam penerapan Pasal 2 ayat (1) UU No.31 Th 1999 berupa penjatuhan pidana penjara dan pidana denda dan pidana uang pengganti (Kumulatif) dalam perkara tipikor yang nilai kerugiannya negaranya kecil (misal dibawah Rp.5.000.000,-) dan hasil dari tipikor yang dinikmati terdakwa juga kecil (Misalnya hanya Rp.2.000.000,-), maka dipandang kurang memenuhi rasa keadilan meskipun hasil yang ingin dicapai memadai dengan biaya yang dikeluarkan oleh Negara, karena

apabila terbukti melakukan perbuatan melanggar Pasal 2 ayat (1) UU No.31 Th 1999 pada saat esekusiya terpidana akan menjalani pidana penjara minimal 4 (empat) tahun dan membayar pidana denda minimal sebesar Rp. 200.000.000,- subsidair maksimal 6 (enam) bulan dan pidana uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi (misalnya sebesar Rp.2.000.000,-). Sehingga seolah-olah dalam perkara dimaksud Negara telah diuntungkan dalam penjatuhan pidana kumulatif tersebut ;

Undang-undang No. 20 Tahun 2001 lebih lengkap dan lebih berat ancaman pidananya dari pada undang-undang No.31 Tahun 1999, baik dari segi normatif maupun dari segi sanksinya. Di samping mengandung banyak kelebihan, ternyata dalam undang-undang No. 20 Tahun 2001 terdapat pula kekurangan-kekurangan yang sebagai undang-undang yang baru menggantikan undang-undang No. 31 Tahun 1999, di mana pembuat undang-undang yang baru tidak melengkapi dengan aturan peralihan. Hal ini berbeda pada waktu

UU No. 31 Tahun 1999 menggantikan UU No. 3 Prp Tahun 1971. Pembuat Undang-undang mencantumkan Pasal 36 (UU 31 Tahun 1999) sebagai Aturan Peralihan yang berbunyi sebagai berikut :

“Terhadap segala tindak pidana korupsi yang telah dilakukan saat UU Ini berlaku, tetapi diperiksa dan diadili setelah UU ini berlaku, maka diberlakukan UU yang berlaku pada saat tindak pidana dilakukan.”

Dalam hal terjadi perubahan perundang-undangan pidana, maka Pasal 1 ayat (1 dan 2) KUH Pidana berfungsi sebagai Aturan Peralihan. Bila terjadi perubahan perundang-undangan pidana setelah perbuatan pidana dilakukan, maka terhadap terdakwa diterapkannya ketentuan yang paling meringankan terdakwa. Dengan merujuk pada rumusan tersebut di atas yang tercantum dalam Pasal 1 ayat 1 dan 2 KUH Pidana, maka berkaitan dengan dasar hukum yang dapat digunakan sebagai landasan menangani kasus tindak pidana korupsi yang dilakukan sebelum berlakunya UU No. 20 Tahun 2001 diperoleh jalan keluar penyelesaiannya yang secara hukum

dan dapat dipertanggungjawabkan yaitu :

1. Berdasarkan rumusan tersebut di atas yaitu Pasal 1 ayat (1) KUH Pidana, maka aturan pidana yang dipergunakan sebagai dasar hukum untuk menyidik, menuntut, dan mengadili Tindak Pidana korupsi sebelum berlakunya UU No. 20 Tahun 2001 adalah aturan pidana korupsi yang sudah ada saat kasus itu terjadi yaitu UU No. 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
2. Undang-undang yang baru yaitu UU No. 20 Tahun 2001 ternyata lebih berat baik dari segi normatif maupun sanksinya dari UU No. 31 Tahun 1999.
3. Berdasarkan rumusan Pasal 1 ayat (2) KUH Pidana di atas, Aturan Pidana Korupsi yang lebih menguntungkan bagi tersangka adalah UU No. 31 Tahun 1999 daripada UU No. 20 Tahun 2001

KESIMPULAN

Pengaturan mengenai pidana uang pengganti ternyata justru tidak jelas. UU No. 3 Tahun

1971, praktis hanya mengatur mengenai uang pengganti dalam satu pasal yakni Pasal 34 huruf c. Kondisi yang sama juga tergambar pada UU penggantinya yaitu dalam Pasal 18 ayat 3 UU No. 31 Tahun 1999 yang tidak dilakukan perubahannya dalam UU No. 20 Tahun 2001.

Minimnya pengaturan mengenai uang pengganti pada akhirnya memunculkan sejumlah persoalan dalam penerapannya. Salah satunya adalah tidak adanya aturan dalam UU No.31 Tahun 1999 jo. UU No.20 Tahun 2001 yang mengatur tentang sarana yang dapat digunakan apabila ternyata Terpidana tidak dapat membayar uang pengganti karena sudah tidak memiliki harta benda lagi. Walaupun secara selintas dalam UU No.31 Tahun 1999 jo. UU No.20 Tahun 2001 terlihat adanya penunjukkan jalur perdata dalam perkara tindak pidana korupsi seperti tersebut dalam Pasal 32, Pasal 33, Pasal 34 UU No.31 Tahun 1999 dan Pasal 38 C UU No.20 Tahun 2001, akan tetapi dari aturan tersebut tidak ada yang mengatur

tentang bentuk gugatan perdata terhadap terpidana yang tidak membayar uang pengganti dan sudah tidak memiliki harta benda lagi yang dapat dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara.

Analisis biaya terhadap hasil-hasil yang diperoleh dalam hubungannya dengan tujuan-tujuan yang ingin dicapai harus diperhatikan dalam menggunakan hukum pidana artinya apakah hasil yang ingin dicapai memadai dengan biaya yang dikeluarkan, seperti contoh dalam kasus penganiayaan dengan dakwaan Pasal 351 ayat (1) KUHP, dimana telah terjadi penganiayaan ringan yang menyebabkan orang menderita tetapi tidak menimbulkan kecacatan, biaya yang dikeluarkan dalam kasus ini tidak sesuai dengan biaya yang dikeluarkan oleh negara dalam pemeliharaan tahanan dimana negara memberi makan kepada tahanan dengan anggaran Rp. 3500,- x 6 bulan. Sedangkan dalam penerapan Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 berupa penjatuhan pidana pokok dan pidana denda dan

pidana uang pengganti serta barang bukti dirampas oleh Negara dalam kasus tindak pidana korupsi yang nilai kerugian negaranya kecil dipandang kurang memenuhi rasa keadilan, karena tidak sesuai dengan hasil yang diperoleh terpidana dari tindak pidana korupsi dan besarnya kerugian negara yang kecil tersebut. Sehingga seolah-olah Negara diutungkan dalam penjatuhan pidana tersebut.

Disamping itu untuk pertanggungjawaban tindak pidana korupsi, maksudnya dalam hal pelaku tindak pidana korupsi memenuhi unsur-unsur pasal dimaksud, maka pengembalian kerugian negara atau perekonomian negara, tidak menghapuskan pidana terhadap pelaku tindak pidana tersebut. Pengembalian kerugian negara atau perekonomian negara hanya merupakan salah satu faktor yang meringankan pidananya.

Untuk menciptakan kultur taat hukum ini harus ditempuh langkah-langkah berikut ini:

1. Penegakan hukum tanpa kompromi, tanpa diskriminasi serta memenuhi rasa keadilan ;

2. Memprioritaskan pembersihan atau penindakan hukum kepada pejabat yang melanggar hukum terutama dalam penanggulangan tindak pidana korupsi.
3. Para penguasa dalam segala level, eksekutif, legislatif, yudikatif, badan eksaminasi negara, harus memberi suri tauladan kepada masyarakat dalam ketaatan pada hukum.
4. Mem-*blow up* secara besar-besaran kasus pelanggaran hukum yang dilakukan oleh pejabat negara.
5. Menggalang kampanye nasional penegakan hukum dalam segala sektor, mulai dari hal-hal kecil seperti taat-hukum di sekolah, sampai yang besar seperti KKN, baik melalui media cetak, elektronik, maupun instrumen lainnya secara berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bambang Purnomo, SH. 1984. *Orientasi Hukum Acara Pidana Indonesia*. Amarta Buku. Yogyakarta.
- Darwan Prinst. 2002. *Hukum Acara Pidana Dalam Praktek*. Jakarta : Djambatan Yayasan Bantuan Hukum Indonesia.
- Evi Hartanti, 2007, *Tindak pidana korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta,
- H.M.A. Kuffal. 2002. *Penerapan KUHAP Dalam Praktek Hukum*. Universitas Muhammadiyah Malang. Press
- Indrianto Seno Aji, 2007, *Antar Penegak Hukum dan Korupsi Sistematis Sebagai Kendala Penegak Hukum Di Indonesia*, UI, FEMM, Jakarta
- , 2007, *Korupsi, Kebijakan aparatur dan hukum Pidana*, CV Media, Jakarta
- , 2003, *Perkembangan Kejahatan Kearah Extra Ordinary Economi Crime*, Jakarta
- Mahkamah Agung RI, 2007, *Kapita Selekta Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta.
- Subekti, 1999, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada
- Sudikno Mertokusumo, 1996, *Penemuan Hukum*, Yogyakarta, Liberty
- Sudarsono, 1991, *Pengantar Hukum*, Jakarta, Rineka Cipta
- Soerjono Soekanto, 1979, *Penegakan Hukum, Suatu Alternatif Pemikiran*, Bandung, Amresco
- Undang-undang No.24 Prp Tahun 1960 Tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi ;

Undang-undang No.31 Tahun 1999
Tentang Pemberantasan
Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang No.20 Tahun 2001
Tentang Perubahan atas UU
No.31 Tahun 1999 Tentang
Pemberantasan Tindak Pidana
Korupsi

Undang-Undang No. No. 30 Tahun
2002 Tentang Komisi
Pemberantasan Tindak Pidana
Korupsi.

www.korupsi.com.